Policy Matters

What Could Canadians Expect from a Minority Government?

IRPP
INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY
INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES

Peter Dobell

Nov. 2000

Vol. 1, no. 6

Enjeux publics

ISSN 1492-7004 | Policy Matters

Peter Dobell is Founding Director of the Parliamentary Centre, which he launched in 1968 after serving for 16 years in the Canadian foreign service. The Centre aims to strengthen legislatures in Canada and around the world.

101-02586/

Introduction 4

Past Experience 4

Changes in Procedure and Practice 10

Prospects 16

Peter Dobell

Introduction

In the last 26 years Canada has had six majority parliaments at the federal level while experiencing only one eight-month period of minority government. By contrast, during the previous 17 years — from June 1957 to July 1974 — there were five minority parliaments, interspersed by just two majority governments. Indeed between 1962 and 1968, there was a string of three successive minority governments.

Even though five political parties have contested the two federal elections since 1993, a situation which makes the achievement of a majority a challenge, the Liberal party has twice during this period succeeded in winning majorities, assisted on the political right by vote splitting between the Progressive Conservatives and the Reform party, and on the left by the decline in support for the NDP. In 1997, however, the margin of victory for the Liberal government was slight. Although the party continues to lead in public opinion polls, speculation has been growing that the next federal election might result in a minority government.

While not making any predictions on the result, this prospect is sufficiently real that it justifies a review of Canada's past experience with minority government. What have been the characteristics of the nine minority governments that federal elections have produced? How stable were they? How did they function? How long did they last? Why did they come to an end?

Against this background, we shall then examine whether and to what degree changes made in the past 30 years in the rules of procedure of the House of Commons might lead to novel challenges to the controls that minority governments have exercised in the past. In particular, we shall consider ways in which the influence of private members and parliamentary committees on the legislative process might be enhanced.

Past Experience

At the federal level there have been nine minority governments since Confederation. As the table on pages 6 and 7 shows, their tenure has varied substantially, depending in large measure on whether the governing party found a willing partner among the opposition parties. How and why the minority parliaments came to an end also varied considerably.

All five Liberal minority governments sought and found partners among the opposition parties. The closest collaboration with a partner occurred during the

minority government of 1972. Aware that the Liberals had the option of leaning toward the Social Credit, the NDP caucus concluded that close co-operation with the Liberals would enable them to move the government's policy agenda to the left. In effect the NDP, while rejecting an arrangement as close as a coalition, decided to form what amounted to an alliance with the Liberals. Every policy proposal, all legislation, was discussed between representatives of the two parties — primarily Allan MacEachen and Stanley Knowles. Only when agreement had been reached did the government proceed to introduce a bill, confident that with NDP support, the bill would pass. As a result, the environment in which the House operated was fairly predictable. That the accommodation collapsed in 1974 resulted from an NDP decision to vote against the Liberal budget, out of concern that they were being compromised through too-close collaboration with the Liberals. The government learned about this decision through a leak. Having assessed the electoral horizon, it concluded that its prospects for winning a majority in a new election were good. So it deliberately crafted a budget that would sell well in an election. In essence, the government sought defeat over the budget because it provided the ground for calling an election which it expected to win — and its judgement proved to be right.

While the relationships with opposition parties established by the two Pearson governments and by the two Mackenzie King governments were not as close as the Trudeau government's alliance with the NDP, they nevertheless proved to be relatively dependable. The Progressives had a certain affinity with the Liberals (they eventually joined them) so that it was not too difficult for the Liberal government to tailor measures that would gain Progressive support. In the 1960s the Pearson governments had the option of tilting left toward the NDP or right toward the Social Credit party (and, in the 27th Parliament, toward the Ralliement des Créditistes as well). A number of other factors eased the government's path: it lacked but few votes to achieve a majority; internal battles continued to divide and distract the Progressive Conservative party within the House; and Mr. Pearson's conciliatory personality smoothed the way. It is true that confusion on the government front bench in February 1968 led to the defeat of a tax bill when a motion for third reading was defeated by a vote of 82-84 — incidentally the last time a government bill was defeated in the House. Prime Minister Pearson argued that this defeat did not constitute an expression of non-confidence in the government, as the Conservatives were claiming. To establish the point the government introduced a motion "that this House does not regard its vote on February 19th in connection with third reading of Bill C-193, which had carried in all previous stages, as a vote of non-confidence in the Government." The Ralliement des Crédites was sufficiently anxious to avoid an election that

Table 1
Minority Governments at the Federal Level

Date of Election	Tenure (Length of Parliament)	Governing Party and Leader	Partner Party	Reason for Next Election
December 6, 1921 (14th Parliament)	March 8, 1922 to September 5, 1925	Liberal Mackenzie King	Progressive	Called by government.
October 29, 1925 (15th Parliament)	January 7, 1926 to June 26, 1926	Liberal Mackenzie King	Progressive	On June 26, 1926, King asked the Governor General dissolve Parliament and call a general election. The Governor General refused and King resigned. The Governor General then called upon Arthur Meighen, leader of the Liberal-Conservatives, to from a government.
Continuation of 15th Parliament On June 29, 1926, Meighen formed a government with the support of a minority of the members of the House: (government 116; combined opposition 129).	June 29, 1926 to July 2, 1926	Conservative Arthur Meighen	None	The government lasted only three days, losing a vote (96-95) on what amounted to a motion of censure of the government. Parliament was dissolved.

Table 1 (continued)
Minority Governments at the Federal Level

Date of Election	Tenure (Length of Parliament)	Governing Party and Leader	Partner Party	Reason for Next Election
June 10, 1957 (23rd Parliament)	October 14, 1957 to February 1, 1958	Progressive Conservative John Diefenbaker	None	Called by government.
June 18, 1962 (25th Parliament)	September 27, 1962 to February 6, 1963	Progressive Conservative John Diefenbaker	None	Vote of non-confidence: the Diefenbaker minority government was defeated on a supply motion.
April 8, 1963 (26th Parliament)	May 16, 1963 to September 8, 1965	Liberal Lester Pearson	Social Credit and NDP	Called by government.
November 8, 1965 (27th Parliament)	January 18, 1966 to April 23, 1968	Liberal Lester Pearson	Social Credit and NDP	Called by government.
October 30, 1972 (29th Parliament)	January 4, 1973 to May 9, 1974	Liberal Pierre Trudeau	NDP	Lost a vote on an NDP budget motion sub-amendment. Parliament dissolved.
May 22, 1979 (31st Parliament)	October 9, 1979 to December 14, 1979	Progressive Conservative Joe Clark	None	Lost a vote on a budget motion sub-amendment by 139-133. Parliament dissolved.

they supported this precedent-setting motion, which as a result passed by a vote of 138-119 on February 28th.

In short, four of the five Liberal minority governments proved to be relatively stable, lasting on average more than two years. Indeed, the 14th Parliament lasted a full term. The fifth came to an end after only a few months when Prime Minister King sought dissolution in June 1926. The denial of this request by the Governor General led Mr. King to resign to avoid having to face the embarrassing consequences of a scandal involving the Customs Department.

That the other four minority governments were short-lived has a variety of explanations. The government of 1957-58 lasted but nine months. Even though the Liberal party was in disarray and initially preoccupied with electing a new leader, Prime Minister Diefenbaker acted prudently, showing concern for the interests of the minor parties in order to secure their support. He even offered Stanley Knowles of the NDP the speakership. But as soon as the Prime Minister was satisfied that his party could win a majority, he called an election.

The short life of Diefenbaker's second minority Parliament was due to the sharp division of opinion within his government over whether to accept nuclear warheads for the Bomarc air defence missiles that Canada had acquired from the United States. Following Mr. Pearson's speech in Scarborough committing the Liberal party to accepting nuclear warheads, tensions within the government reached a point where several ministers joined the opposition in voting to defeat a supply motion, thereby bringing down the government.

Joe Clark's government of 1979-80 lasted but nine months. In retrospect, Mr. Clark made an error in judgement when he decided "to govern as if we had a majority." Had he catered to the Social Credit party under Fabien Roy, who was anxious to avoid another election — evidence of his prescience since the party was wiped out in the 1980 election — Mr. Clark could have mustered a slim majority, especially since he had appointed a Liberal as speaker. Lacking the assured support of a partner, it was particularly imprudent to include in the government's first budget an unpopular tax increase of 18 cents a gallon on gasoline.

There remains only the short-lived government headed by Prime Minister Meighen in 1926. Apart from facing a combined opposition that was ideologically unfriendly, Mr. Meighen had to confront a problem that no longer exists. Under the rules of procedure that were in force at that time, ministers had to resign their seats and seek re-election before they could formally hold office. To avoid this requirement, Mr. Meighen appointed acting ministers, a practice that Mr. King used to discredit the new government, which was defeated within three days.

Another feature of past experience to be noted is that only three of the nine minority governments fell as a result of a vote in the House that the government was unable to avoid. Five of the other minority governments fell on the initiative of the sitting prime minister and the sixth on a vote that was welcomed by the government.

In the main, minority Parliaments have been relatively stable. Ontario's experience under Premier Davis, who headed two successive minority governments, one of which lasted a full term, demonstrated similar characteristics. Mr. Davis' deft political skills and his attention to the concerns of the two opposition parties, contributed much to that stability.

These several experiences suggest that the degree of stability of minority parliaments is a function of the relative numbers of seats held by the government party and by the different opposition parties, the relationships between the various parties, the leverage that minority parties might acquire by supporting the governing party and the assessment of each party as to how it would fare in a new election.

It should be observed, however, that only one of the stable federal minority parliaments lasted a full term. This is hardly surprising. Not only do minority governments find it frustrating to have to constantly trim their policies to catch some of the wind blowing from the opposition benches — at least enough to secure the passage of their legislation — but they also have to be ever on the alert for fear of a miscalculation that could bring them down. Minority governments simply lack the certainty that comes from having a majority that can be counted on. So a minority government is always sniffing the mood of the electorate to determine whether another election might bring a majority and is quick to move if the signs are encouraging.

Curiously, at the provincial level coalitions have been formed on a number of occasions in the past. This is the route recently taken in Saskatchewan. Many years previously the centre-right parties in both Manitoba and British Columbia adopted this strategy in order to keep the socialists at bay. In both cases these arrangements endured for a couple of decades, although the lead partner sometimes changed.

Although this practice can produce greater certainty and therefore a potentially more enduring government, it has its own complications. As a result it has never caught on at the federal level in Canada, as it has in Europe where proportional representation has made coalitions the norm. Apart from the constant negotiations required to resolve differences that inevitably arise within coalitions, the lead party resents giving up its capacity to take unilateral decisions.

An important characteristic of minority governments that the table does not reveal is the different dynamic that a minority parliament induces.

A majority government, particularly one with a sizeable majority, is not at risk of losing a vote. Accordingly opposition parties can adopt policy positions and employ tactics confident in the knowledge that they will not be suddenly called upon to take responsibility for their words and actions. However, faced with the prospect in a minority parliament that it might suddenly be called upon by the Governor General to form a government or be faced with an election, the official opposition tends to be more prudent. As for smaller parties, should they be in a position to exert political leverage through the exercise of their votes, they soon learn that influence on the policies of the government comes at a price — tempering their behaviour in the House and in committees.

A minority parliament also influences the dynamics within the government party. Private members recognize that the fate of the government depends on their support, leading them to adhere more closely to the party line. Likewise ministers — aware of the possible consequences of ignoring the concerns of their members — tend to be more attentive to the views of their supporters in the House. The outcome is greater coherence within each party.

Yet another characteristic of the peculiar dynamics of minority parliaments is the effect on inter-party relations. The potential instability of the situation, particularly the risk of suddenly and unexpectedly being faced with an election, tempers the behaviour of most members. Ministers in turn, desirous of avoiding unexpected obstacles, will pay greater attention to the concerns of all members, not only to their own supporters. Incongruously, the greater competition between parties leads ministers to devote more attention to communication with private members and to inter-party collaboration. Evidence of this more cautious approach can be observed in a study by Professor Ned Franks which concluded that the number of recorded votes diminished during minority governments.

Changes in Procedure and Practice

Three substantial changes adopted during the past generation in the Standing Orders of the House of Commons have introduced new elements that might affect the capacity of a minority government to control the business of the House. However, since these procedural changes have not been tested in a minority parliament, their effect cannot be anticipated with confidence.

The first change, adopted in 1968, under which all departmental estimates are now referred to the relevant standing committee, posed a few problems in 1973 for the Trudeau minority government. During that year two committees

exploited this new power to vote reductions, but an election was called before the practice expanded.

The second change, put in place in 1983 and confirmed in 1985, accorded standing committees the right to meet any time that the House is in session. Committees were also given the power to determine their own agendas, unless they have received a directive from the House that would have priority. However, as there have been no minority parliaments since these changes were adopted, their impact has never been tested.

Another change, first introduced in 1986 and subsequently enhanced, has increased the opportunity for private members to have their bills debated and voted. This has substantially enlarged the scope and impact of private members' business. A commitment in the Liberal Red Book of 1993 not to adopt a party position on private members' business has been observed, so that government backbenchers and members of opposition parties have become accustomed to a certain independence. The combination of this change in procedure and in practice makes it particularly difficult to anticipate its implications for a minority government.

Implications of committees gaining the power to meet

Prior to 1983, standing committees could not meet unless they received an order of reference from the House of Commons, which in practice had to be initiated by the government. These orders laid out the committee's mandate in specific terms, so that they were constrained to discuss only matters falling within that mandate. Save for the automatic referral each year of the relevant departmental estimates to all committees, which took effect in 1968, only one or two committees were normally directed to meet at any one time. Accordingly during the minority Parliament of 1972-74, it was not difficult for the government whip to maintain control over developments in the few committees that were meeting.

It is worth noting that following the 1972 election the government, nonetheless, sought to strengthen its position in committees by inviting the official opposition to select the chairs of several committees. Since chairs do not vote in committees unless there is a tie, the objective was to reduce the number of opposition votes and increase those of government members, thereby reducing the risk of adverse votes. Sensitive to the purpose of the invitation, the Conservative leadership rejected the offer, although one member of that caucus — Jack Horner — broke ranks and was made chair of the Transport Committee.

The decision of the House to adopt the recommendations of the Lefebvre Committee of 1983 and the McGrath Committee of 1985, notably to give stand-

ing committees the right to meet if and when they wish and to determine their own agendas, has created a new situation. With the steady increase in House business, most of the 20-odd committees now meet whenever Parliament is in session. Moreover, virtually all bills are now referred to committee for review. Since these changes in practice were adopted, governments have had a majority in each committee and strict party discipline has ensured that amendments are usually adopted in committee only if the responsible minister has given government members the go-ahead.

The situation in a minority parliament could be different. However, the impact would depend on a number of variables: the size of the minority; the number, orientation and size of the various opposition parties; and the strategic calculations of each party. As noted above, minority parliaments have been quite stable as long as an opposition party with sufficient votes decided that its interest was served by co-operating with the government.

Bearing these qualifications in mind, the following list suggests possible developments in the role of private members and points to some uncertainties and difficulties that a minority government might face now that committees have the power to meet when the House is in session.

- Electing the chairs of committees could be beyond the control of the government leadership unless the House leaders were willing and able to reach agreement on a division of those offices between the various political parties. If an agreement were not reached, the chairs of committees could be determined by genuine elections decided by members of each committee rather than selection by the leadership of the governing party, the practice of majority governments. Genuine elections could introduce an unpredictable dynamic.

- Given the tendency evident in previous minority governments for ministers to pay greater attention to and respond to the views and concerns of members of all parties, in order to avoid surprise developments, committees could gain greater influence than they have in a majority parliament. Ministers and their officials might find that they had to provide more information and devote more time and energy appearing before committees than occurs in majority parliaments, trying to persuade MPs of the validity of legislation or policies that the government was advancing.

- Even if a working agreement were reached with one or two opposition parties, with 20-odd committees meeting regularly, each with its own

dynamic, the kind of monitoring and control exercised in a majority parliament by the government House leader and whip would be difficult to sustain. It is questionable whether the terms of any agreement reached with an opposition party would be so clearly understood by the members of that party on each committee that they could be counted on in every instance to work as a team with the MPs from the government party. A measure of responsibility for avoiding unwelcome decisions and actions by committees would fall on the minister and senior public servants of the government departments relating to each committee.

- If a minority government opted to offer some committee chairmanships to opposition parties as a way of gaining a vote in those committees and the offer was accepted, the autonomy of those committees might be enhanced.

- A minority government would face a particular challenge if committees amended bills in ways that the government did not favour. A remedy provided by the Standing Orders — restoring a preferred text at report stage in the House — would be difficult to accomplish. Since the Standing Orders permit sub-amendments without notice, opposition parties could by this device frustrate any corrective measures undertaken by the government. As the recent marathon votes on amendments to the bill on the Nisga'a Agreement and on the Clarity Bill demonstrated, the opposition has recently unearthed a powerful weapon in the form of substantial numbers of amendments at the report stage. Moreover, the usual practice of a majority government — moving time allocation early on at report stage — would probably not be open to it since an opposition party ready to act as a partner might, nevertheless, be uneasy supporting time allocation. As a result, a minority government could face protracted report stage debates without even the assurance of restoring preferred texts at the end.

Implications of estimates being reviewed by standing committees

In 1968, as a result of growing difficulty in securing Parliament's approval of the government's expenditure proposals during the two minority governments led by Mr. Pearson, the House of Commons reached unanimous agreement to refer all departmental estimates to the relevant standing committee instead of being considered in the Committee of Supply — a committee composed of the full membership of the House with responsibility for approving expenditure plans. A Special Committee on Procedure and Organization had reached agreement that the traditional Supply procedures

were "time-consuming, repetitive and archaic" and did not permit effective scrutiny of the estimates. The opposition concluded that giving committees three months to hold meetings to review departmental estimates with the power to question expert witnesses would enable them to probe the expenditure proposals in depth. In practice, however, under majority government the opposition has, if anything, been worse off than it was when estimates were considered in the Committee of Supply. It has proven difficult to get ministers to come to committee and when they do, they leave when the time slot for the committee meeting comes to an end. Yet more constraining is a rule that, if committees have not voted on estimates by the end of the month of May, they are deemed to have been reported to the House without change. As a result, since this rule change was adopted, departmental estimates have received only cursory examination. More significantly, party discipline has ensured that since the reform of 1968, save for the minority government of 1972-74, not one dollar of any department's proposed budget has been cut or shifted by the vote of a committee.

The minority government of 1972-74 was the first to face the consequences of committee votes to reduce funds for specific departmental activities. In 1973, the relevant committees voted to reduce CBC vote 50 by $1000 (the salary of the President) and to reduce vote 1 of the Department of the Solicitor General by some 10 percent. Members of the opposition parties combined to cut the administrative budget of that department to convey their dissatisfaction with its policy on the paroling of prisoners.

The government of the day decided to acquiesce in the committee's decision in the first case. It even appeared to be pleased to remind the President of the CBC that the organization was subordinate to its political masters.

The reaction to the reduction by the committee of the administrative budget of the Department of the Solicitor General was quite different. The rule changes adopted in 1968 permit the House to accept, or to reject, a committee report on the estimates, in effect giving the government the opportunity to propose the restoration of funds cut by the committee — which it did in this case. As a result, the opposition parties that had combined to make the cut had the choice either to vote for deletion of a portion of the department's administrative vote as they had done in committee (and possibly defeat the government) or acquiesce in its reinstatement. To avoid any risk of defeat, the government took advantage of the close working relationship with the NDP that it enjoyed during that Parliament to persuade them to go along with the reversal of the committee's decision.

It was not surprising that in 1973 only two committees took advantage of the opportunity to modify the estimates referred to them for review. All lacked

experience and there were no precedents to follow. Besides, the close working arrangement with the Liberal government inclined NDP committee members to look for common ground with Liberals. Nor was there another chance the next year because the election came in 1974 before committees were called upon to report on estimates.

A serious problem arose during the two short months in the late autumn of 1979 of the 31st minority Parliament when, in the course of the review of supplementary estimates, the Miscellaneous Estimates Committee rejected votes 1 to 25 for the Treasury Board. However, the supply process was not completed before the dissolution of Parliament, so that the final stage of the challenge represented by the committee's votes was never reached. Since then there have been four successive majority governments where party discipline has assured approval of estimates by all committees without change.

The consequences for parliamentary approval of departmental estimates when a minority government is next elected are difficult to predict. As noted earlier, much depends on the size of the minority and the number, size, orientation and calculations of each opposition party. Another factor that could influence the way committees treat estimates would be the extent to which members of individual committees develop a shared interest in the committee's business. If a strong shared interest were to develop, committee members might combine to bargain with the responsible minister. Something of the sort happened during a Trudeau parliament, when Liberal MPs from the Atlantic provinces and Quebec were together able to secure improved terms for unemployment insurance payments in areas of high unemployment by suggesting, but never actually threatening, that they might vote with opposition members against the bill.

What is evident is that precedents for a vote by committees in a minority parliament to modify estimates now exist. Opposition members of some committees could be expected to propose reductions or the reassignment of monies. If the proposals related to issues of concern to a significant economic community or to a major region of the country, the minister and his senior staff could be strongly pressed to justify the relevant figures in the estimates. Depending on their responses, the government members of the committee might decide to lobby the responsible minister to accept a modification of the departmental estimates. If the minister declined to approve an amendment and the committee still persisted and reported a change in the estimates, the government could face a dilemma — accept the report of the committee or seek to restore cuts and risk defeat. However, the consequences of a failure to restore cuts would depend on the balance of forces in the House. As the Pearson gov-

ernment established in 1968, the rejection of a section of a bill need not lead to the defeat of the government on an issue of confidence. Indeed such an outcome could enhance the authority of Parliament.

Enhanced private members business

Beginning in 1986, a series of rule changes have resulted in increased opportunities for the consideration of private members' business. These changes have opened up a third area with a slight potential to complicate the position of a minority government. Previously, very few private members' bills and motions came to a vote and there were fewer opportunities than there are now for debate on these items. In response to a widespread desire on the part of members of all parties to see the odds increased that their bills could be adopted, the rules governing the handling of these bills have been progressively relaxed.

As a result, somewhat more private members bills have been enacted than was previously the case. A significant factor leading to this result has been the decision of the Liberal party, formulated in the 1993 Red Book, not to adopt a "party line" on these bills. Even though concerned ministers have at times urged their party colleagues to support or vote against a specific bill, the commitment not to whip has been maintained and government members have been free in the final analysis to disregard a minister's advice and vote as they pleased.

The position taken by the Liberal government has to some degree been adopted by the opposition parties. Members have appreciated the freedom to make up their own minds when voting on private members' bills. While this practice is not inscribed in any rule, it is becoming accepted as a custom. A difficulty could arise for a minority government if opposition parties were able to combine and use this avenue to present bills advancing policies contrary to those espoused by the government. While this is improbable, it is conceivable. If it happened, a minority government confronted with such a development might decide to adopt a party position and insist that its members vote the party line, thereby eliminating one of the opportunities for private members to decide themselves how to vote. However, in the unlikely event that opposition members had united, they would have the votes necessary to prevail no matter what position the government took.

Prospects

Against this historical background and bearing in mind recent developments, how might a minority parliament function in the present context? The key factor would be the size of the governing party's minority and the number of MPs

elected by each of the other parties. Since that information will be unknown until an election leading to a minority parliament takes place, the most that can be done at this time is to consider the implications of a variety of scenarios.

The most stable, predictable and easily managed situation would see the Liberals returned with a small minority and the NDP with enough seats to provide a majority. Already some members of the NDP caucus, harking back to the 1972 Parliament, are speaking in support of a new alliance with the Liberals as a way of moving the national policy agenda to the left. Unless the Conservatives were to elect enough members to provide an alternative majority — enabling the Liberal government to choose between turning left or right — the leverage of the NDP would be quite strong. If the Conservatives' numbers were sufficient to provide a majority and the NDP's were not, then the dynamics of the situation might move the policy agenda to the right.

Should the election result leave neither the NDP nor the Conservatives with enough seats to offer a majority, a possible scenario would have the combined membership of those two parties sufficient to provide a majority. In policy terms they are not natural partners. But to avoid an early election, they might each decide to support the government. Given the circumstances, such a scenario would be less stable and more difficult for the leaders of the co-operating parties to manage.

A third scenario could find the NDP and Conservatives with insufficient seats, even when combined, to provide the votes needed to assure the governing party a majority. This would be a much less predictable and stable Parliament. Initially the leaders of all parties would be testing the public mood, trying to develop an appropriate strategy, while taking care not to bring about an early election. In such a circumstance, a Liberal minority government could for some months probably count on attracting the support of the Bloc Québécois for bills that leaned to the left and the Canadian Alliance for bills that leaned to the right. But it is unlikely that such a Parliament would have a long life. Personal relations between the leadership of the three parties would probably not be good enough to permit the kind of preliminary exploratory talks necessary to produce a dependable agreement on the adjustments required in draft legislation to gain the support of one or other of the two parties. Besides it is unlikely either party would want to prop up a Liberal minority government for long.

If the Canadian Alliance were to end up with the largest number of seats, that would represent a fourth scenario. While the orientation of the Bloc Québécois and the Alliance differ greatly, the Bloc might decide to offer support as a way of getting at the Liberals. As Mr. Diefenbaker did in 1957, the Alliance's objective would be to act cooperatively and reasonably, hoping to create a favourable public image that could translate into a majority in another election.

The life of such a Parliament would probably be short because the different social and economic orientations of the two parties would make cooperation increasingly difficult.

The new element that makes it harder to anticipate how a variety of minority parliaments would function is the rules changes adopted during the last 30 years described in the previous section of this paper. We earlier outlined how a minority situation in the past has caused the leadership and the membership of all parties in the House of Commons to act cautiously to avoid, as it were, upsetting the boat. In the past, however, when virtually all action took place on the floor of the Chamber, the number of activities was limited and therefore the danger of unexpected events occurring was minimal. The leadership of each party was as a result able to keep their fingers on the pulse and head off situations that might cause trouble.

But with one or more meetings taking place each week in some 20 different committees, the chances that the members of some of them might find common ground and vote to modify departmental estimates or to amend a bill are real. Faced with such developments, could the leadership of the governing party find partners ready to reverse a committee's decision in the House? Faced with uncertainty, would the leadership take the risk of trying to reverse a committee's decision if failure would lead to a defeat and possibly the collapse of the government and a new election?

With so many variables, how the next minority parliament will function is impossible to predict. What can be anticipated is that under certain scenarios, the larger role now open to committees could create opportunities for members of some of those committees — if they were to find common ground across party lines — to advance policies of mutual concern. For this to happen, not only would it require a minority government that lacked a willing partner with sufficient votes to provide a majority, but the mutual concerns of members of committees would also have to be sufficiently strong to cause them to turn their backs on inter-party rivalry in the House.

Quite aside from the range of uncertainties that would characterize a minority parliament, the interesting new variable that could result from the rules changes of the last 30 years is a potentially increased role for private members. Such a development could introduce an exciting new dynamic in the Canadian Parliament. But until an election resulting in a minority parliament has taken place, speculation on how that parliament would function must remain hypothetical.

IRPP Research Staff
Hugh Segal (president)
Sarah Fortin
Paul Howe
Daniel Schwanen
France St-Hilaire
Carole Vincent

Vice-President, Operations
Suzanne Ostiguy McIntyre

Research Assistant
Brian Fitzgerald

Production
Chantal Létourneau

Design
Schumacher Design

Printing
Imprimerie Empreinte

IRPP
1470 Peel Street, Suite 200
Montreal, Québec H3A 1T1
Telephone: 514-985-2461
Fax: 514-985-2559
E-mail: irpp@irpp.org
Web site: www.irpp.org

Enjeux publics

Strengthening Canadian Democracy / Renforcer la démocratie canadienne

À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre advenant un gouvernement minoritaire ?

IRPP

INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY

INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES

Peter Dobell

Novembre 2000

Vol. 1, nº 6 (f)

Policy Matters

ISSN 1492-7012 | Policy Matters

Peter Dobell est directeur fondateur du Centre parlementaire, qu'il a mis sur pied en 1968 après une carrière de 16 ans dans la diplomatie canadienne. Le Centre vise à valoriser et à renforcer les corps législatifs, au Canada et partout au monde.

Introduction 4

Les expériences passées 4

Les changements apportés à la procédure et à la pratique 11

Perspectives d'avenir 18

Introduction

Au cours des 26 dernières années, la fédération canadienne a connu six parlements majoritaires contre un seul gouvernement minoritaire, qui dura 8 mois. Par contre, au cours des 17 années précédentes — soit de juin 1957 à juillet 1974 —, il y eut cinq parlements minoritaires, entremêlés de seulement deux gouvernements majoritaires. De 1962 et 1968, on vit même se succéder trois gouvernements minoritaires.

Malgré la présence de cinq partis politiques lors des deux élections fédérales tenues depuis 1993 — une situation qui rendait plus difficile la constitution d'une majorité — le Parti libéral parvint à constituer un gouvernement majoritaire à ces deux reprises. Ce tour de force fut rendu possible grâce, d'une part, à la division du vote de la droite entre le Parti progressiste-conservateur et le Parti réformiste et grâce, d'autre part, au déclin de l'appui que la gauche accordait traditionnellement au Nouveau Parti démocratique (NPD). En 1997, toutefois, le gouvernement libéral ne remporta la victoire que par une faible marge. Même si les sondages révèlent que ce parti garde encore la faveur du public, de plus en plus d'observateurs croient possible la constitution d'un gouvernement minoritaire à la suite de la prochaine élection.

Bien que le résultat du scrutin demeure incertain, nous estimons cette perspective assez plausible pour justifier l'examen des périodes qui, dans l'histoire canadienne, ont été marquées par un gouvernement fédéral minoritaire. Quelles étaient les caractéristiques des neuf gouvernements minoritaires issus d'élections fédérales ? Quel fut leur degré de stabilité ? Comment fonctionnèrent-ils ? Quelle fut leur durée ? Qu'est-ce qui entraîna leur chute ?

Sur cette toile de fond, nous nous demanderons si l'évolution des règles de procédure de la Chambre des communes au cours des 30 dernières années a entraîné — et dans quelle mesure — des changements susceptibles d'affecter le contrôle qu'un gouvernement minoritaire exerce sur le fonctionnement de la Chambre. Nous examinerons en particulier comment l'influence des simples députés et des comités parlementaires sur le processus législatif pourrait en être accrue.

Les expériences passées

Au fédéral, on compte neuf gouvernements minoritaires depuis la Confédération. Comme le montre le tableau 1 qui apparaît en pages 6-7 leur durée a beaucoup varié, selon que le parti au pouvoir trouvait ou non parmi les partis d'opposition un partenaire consentant. On observe une aussi grande diversité dans les circonstances et les raisons qui ont entraîné la chute de ces gouvernements minoritaires.

Chacun des cinq gouvernements minoritaires formés par le Parti libéral chercha — et trouva — des partenaires parmi les partis d'opposition. C'est le gouvernement minoritaire de 1972 qui donna lieu à la collaboration la plus étroite avec un tel partenaire. L'aile parlementaire du NPD, consciente de ce que les libéraux avaient aussi le choix de se tourner vers le Crédit social, en conclut qu'elle pourrait, par une étroite collaboration avec le gouvernement libéral, infléchir vers la gauche le programme de celui-ci. Le NPD, tout en se refusant à un arrangement de type coalition, décida de former une alliance avec les libéraux. Toute politique mise de l'avant et tout projet de loi à soumettre à la Chambre faisaient l'objet de discussions préalables entre les représentants des deux partis — principalement entre Allan MacEachen et Stanley Knowles. Parvenu à une entente — et seulement alors —, le gouvernement présentait le projet à la Chambre, assuré de son adoption grâce à l'appui du NPD. Le fonctionnement des Communes était dès lors à peu près prévisible. Cet accommodement prit fin en 1974 lorsque le NPD, craignant d'être compromis par une collaboration trop étroite avec les libéraux, décida de voter contre le budget de ces derniers. Le gouvernement eut vent de la chose grâce à une fuite. Il évalua la conjoncture politique et, ayant jugé bonnes ses chances d'obtenir une majorité dans une nouvelle élection, conçut délibérément un budget apte à passer la rampe durant une campagne. Au fond, le gouvernement cherchait, dans la défaite de son propre budget, le prétexte pour déclencher une élection qu'il s'attendait à gagner — et son calcul s'avéra juste.

Les deux gouvernements Pearson et les deux gouvernements Mackenzie King n'établirent certes pas, avec les partis d'opposition, des liens aussi étroits que l'alliance à naître plus tard entre le gouvernement Trudeau et le NPD. Ces liens, néanmoins, se révélèrent relativement fiables. Le Parti progressistes avait une certaine affinité avec le Parti libéral (auquel il se joignit en fin de compte), de sorte que le gouvernement libéral n'eut pas trop de difficulté à concevoir des politiques propres à gagner le soutien des progressistes. Dans les années 1960, les gouvernements Pearson eurent le choix entre deux tendances : à gauche vers le NPD, à droite vers le Crédit social (et, dans le 27e Parlement, vers le Ralliement des créditistes). D'autres facteurs vinrent faciliter les choses au gouvernement : le petit nombre de voix qui lui manquait pour constituer la majorité en Chambre; les luttes intestines qui, au sein même de la Chambre, continuaient de déchirer le Parti progressiste-conservateur; et, enfin, la personnalité conciliatrice de M. Pearson. La confusion régnait, il est vrai, dans les banquettes ministérielles en février 1968; c'est elle qui entraîna la défaite d'un projet de loi C-193 sur la fiscalité, quand une motion en demandant la troisième lecture fut défaite par un vote de 82 contre 84. (C'est le plus récent exemple d'un projet de loi présenté

Tableau 1
Gouvernements fédéraux minoritaires

Date de l'élection	Durée du Parlement	Le parti au pouvoir et son chef	Parti(s) allié(s)	Motif du délenchement de l'élection suivante
6 décembre 1921 (14e Parlement)	Du 8 mars 1922 au 5 septembre 1925	Libéral Mackenzie King	Progressiste	Décision du gouvernement
29 octobre 1925 (15e Parlement)	Du 7 janvier 1926 au 26 juin 1926	Libéral Mackenzie King	Progressiste	Le 26 juin 1926, King demande au gouverneur général de dissoudre le Parlement et de déclencher une élection générale. Devant le refus du gouverneur général, King démissionne. Le gouverneur général demande alors à Arthur Meighen, chef du Parti libéral-conservateur, de former un gouvernement.
Suite du 15e Parlement Le 29 juin 1926, Meighen forme un gouvernement avec le soutien d'une minorité de députés (gouvernement, 116; députés de l'opposition, 129).	Du 29 juin 1926 au 2 juillet 1926	Conservateur Arthur Meighen	Aucun	Le gouvernement ne dure que trois jours. Il perd (à 86 voix contre 95) le vote sur ce qui équivaut à une motion de blâme. Le Parlement est dissout.

Tableau 1 (suite)
Gouvernements fédéraux minoritaires

Date de l'élection	Durée du Parlement	Le parti au pouvoir et son chef	Parti(s) allié(s)	Motif du délenchement de l'élection suivante
10 juin 1957 (23e Parlement)	Du 14 octobre 1957 au 1er février 1958	Progressiste-Conservateur John Diefenbaker	Aucun	Décision du gouvernement
18 juin 1962 (25e Parlement)	Du 27 septembre 1962 au 6 février 1963	Progressiste-Conservateur John Diefenbaker	Aucun	Vote de non-confiance : le gouvernement minoritaire de Diefenbaker est défait à l'occasion d'une motion de crédits.
8 avril 1963 (26e Parlement)	Du 16 mai 1963 au 8 septembre 1965	Libéral Lester Pearson	Crédit social et NPD	Décision du gouvernement
8 novembre 1965 (27e Parlement)	Du 18 janvier 1966 au 23 avril 1968	Libéral Lester Pearson	Crédit social et NPD	Décision du gouvernement
30 octobre 1972 (29e Parlement)	Du 4 janvier 1973 au 9 mai 1974	Libéral Pierre Trudeau	NPD	Le gouvernement est défait, lors du vote sur un sous-amendement NPD au budget. Le Parlement est dissout.
22 mai 1979 (31e Parlement)	Du 9 octobre 1979 au 14 décembre 1979	Progressiste-Conservateur Joe Clark	Aucun	Le gouvernement est défait par 139 voix contre133, lors du vote sur un sous-amendement au budget. Le Parlement est dissout.

par le gouvernement et battu en Chambre.) Contrairement à la prétention des conservateurs, le premier ministre Pearson soutint que cette défaite ne constituait pas un vote de non-confiance à l'égard de son gouvernement. Celui-ci proposa même une motion qui constitua un précédent; elle affirmait que la Chambre ne considérait pas comme un geste de non-confiance le vote pris le 19 février à l'occasion de la troisième lecture du projet C-193 — projet qui avait franchi avec succès toutes les étapes antérieures. Soucieux d'éviter une élection, le Ralliement des créditistes appuya cette motion insolite, qui fut ainsi adoptée le 28 février par 138 voix contre 119.

Au total, quatre des cinq gouvernement minoritaires formés par les libéraux s'avérèrent relativement stables. Leur durée moyenne dépassa deux ans — le 14e Parlement exerça même la totalité de son mandat. Le cinquième gouvernement minoritaire libéral ne dura que quelques mois; il prit fin lorsqu'en juin 1926 le premier ministre King demanda la dissolution de la Chambre. Devant le refus du gouverneur général, M. King démissionna pour éviter d'affronter les conséquences, embarrassantes, d'un scandale impliquant le ministère des Douanes.

Quant aux quatre autres gouvernements minoritaires, la brièveté de leur trajectoire s'explique par des facteurs très divers. Le gouvernement de 1957-1958 ne dura que neuf mois. Face à un Parti libéral en désarroi et préoccupé avant tout de s'élire un nouveau chef, le premier ministre Diefenbaker fit d'abord preuve de prudence, soucieux de ménager les intérêts des petits partis et de s'assurer leur soutien. Il offrit même la présidence de la Chambre à Stanley Knowles, du NPD. Mais, sitôt assuré que son parti pourrait obtenir une majorité, le premier ministre déclencha de nouvelles élections.

La brièveté du second gouvernement minoritaire de Diefenbaker eut pour cause les divergences d'opinion, à l'intérieur de ce gouvernement, sur l'acceptation ou le refus d'ogives nucléaires à l'intention des missiles Bomarc, que le Canada avait achetés des États-Unis pour assurer sa défense aérienne. Après que M. Pearson eut prononcé à Scarborough un discours engageant le Parti libéral à accepter ces ogives, les tensions devinrent telles, à l'intérieur du gouvernement, que plusieurs ministres se joignirent à l'opposition pour défaire une motion demandant les crédits nécessaires à l'achat : le gouvernement fut renversé.

Le gouvernement de Joe Clark ne dura que neuf mois, en 1979-1980. Avec le recul, il apparaît que M. Clark commit une erreur de jugement en décidant « de gouverner comme s'il détenait la majorité ». S'il avait trouvé des accommodements avec le Crédit social qui, dirigé par Fabien Roy, voulait à tout prix éviter une autre élection (pressentiment justifié, puisque ce parti allait être rayé de la carte lors de l'élection de 1980), M. Clark aurait pu rassembler une mince

majorité, surtout qu'il venait tout juste de confier à un libéral la présidence de la Chambre. Or, privé du soutien d'un allié sûr, il commit l'imprudence d'intégrer au premier budget de son nouveau gouvernement une disposition particulièrement impopulaire, qui augmentait de 18 cents par gallon les taxes sur l'essence.

Il ne nous reste à examiner que l'éphémère gouvernement minoritaire dirigé en 1926 par le premier ministre Meighen. Ce dernier, en plus d'affronter une opposition conjuguée qui lui était hostile sur le plan idéologique, dut affronter un problème qui n'existe plus de nos jours. Car, en vertu des règles de procédure en vigueur à cette époque, tout ministre, avant d'occuper officiellement ses fonctions, devait démissionner de son siège de député et se faire réélire. Pour contourner cette exigence, M. Meighen nomma des ministres intérimaires; le chef de l'opposition, M. King, brandit cette pratique pour discréditer le nouveau gouvernement, qui fut défait en trois jours.

On doit également garder à l'esprit un autre trait de l'histoire parlementaire canadienne : c'est que, des neufs gouvernements minoritaires, seulement trois sont tombés par suite d'un vote que le gouvernement ne pouvait éviter de tenir. Parmi les six gouvernements minoritaires restants, cinq furent dissous à la demande du premier ministre en exercice, et le sixième fut défait par un vote que le gouvernement lui-même souhaitait perdre. En général, donc, les parlements minoritaires constitués à Ottawa se sont montrés relativement stables. Il en va de même de l'expérience ontarienne : le premier ministre Davis dirigea successivement deux gouvernements minoritaires, dont un tint le coup durant un mandat complet. L'habileté politique de M. Davis, jointe au souci qu'il avait de répondre aux préoccupations des deux partis d'opposition, compta pour beaucoup dans cette stabilité.

L'étude de ces nombreux cas permet de penser que le degré de stabilité des gouvernements minoritaires tient à plusieurs facteurs : le nombre relatif de sièges que détiennent respectivement le parti au pouvoir et les divers partis d'opposition; le genre de relations que les divers partis entretiennent entre eux; l'influence que les partis minoritaires peuvent exercer en soutenant le parti au pouvoir; enfin, l'évaluation que chaque parti fait de la conjoncture politique et des atouts qu'il possède en vue d'une nouvelle élection.

Il convient cependant d'observer qu'un seul des parlements minoritaires constitués à Ottawa a pu exercer jusqu'au bout son mandat. Il n'y a pas là matière à surprise. Car les gouvernements minoritaires n'ont pas pour seule frustration l'obligation constante d'adapter leurs politiques pour tenir compte des attentes de l'opposition – et assurer à tout le moins l'adoption, par celle-ci, de leurs projets de lois. Ils doivent aussi rester sur le qui-vive, pour éviter quelque mauvais calcul capable de les faire tomber. Ce qui manque aux gouvernements minori-

taires, c'est simplement l'assurance que procure le fait de pouvoir compter sur une majorité. Ils sont toujours à l'affût des sautes d'humeur de l'électorat : préoccupés de savoir si le déclenchement d'une nouvelle élection pourrait leur apporter la majorité, et prêts à bouger rapidement dès qu'apparaissent quelques signes encourageants.

Chose curieuse, la formation de coalitions dans les assemblées législatives provinciales a été fréquente dans le passé. Telle est la voie qu'a récemment empruntée la Saskatchewan. Des années plus tôt, au Manitoba et en Colombie-Britannique, les partis de centre-droite avaient usé de cette stratégie pour tenir à l'écart les socialistes. Dans les deux cas, ces arrangements ont tenu la mer durant quelques décennies même si, dans ces coalitions, le partenaire principal changeait parfois.

Mais cette pratique, si elle donne aux gouvernements une plus grande assurance et par conséquent une plus longue durée, entraîne des complications qui lui sont propres. C'est pourquoi elle n'a jamais connu au Canada la même popularité qu'en Europe, où la représentation proportionnelle a érigé en norme la formation de coalitions. Dans ce type d'alliance, non seulement les partenaires doivent constamment négocier pour résoudre les inévitables différends, mais le partenaire principal trouve difficile de renoncer à sa capacité de prendre des décisions unilatérales.

Les gouvernements minoritaires ont en commun un trait important, que ne révèle pas le tableau 1 : c'est la dynamique particulière qu'ils entraînent à différents niveaux. Un gouvernement majoritaire, surtout s'il dispose d'une majorité confortable, ne risque guère d'affronter en Chambre un vote négatif. L'opposition officielle, sûre de ne pas devoir assumer à pied levé la responsabilité de ses propres paroles et de ses propres actions, peut choisir en toute sécurité ses positions et ses tactiques. Mais dans un parlement minoritaire, cette même opposition, placée devant la perspective d'être appelée soudain par le gouverneur général à former un gouvernement ou à retourner en élection, a tendance à se montrer plus prudente. Quant aux petits partis, capables d'utiliser leur vote comme levier politique, ils apprennent bientôt ce qu'il en coûte pour influencer les politiques gouvernementales : il leur faut désormais tempérer leurs ardeurs, dans les travaux de la Chambre et dans ceux des comités.

La présence d'un parlement minoritaire influence aussi bien la dynamique interne du parti au pouvoir. Les simples députés, reconnaissant que le sort du gouvernement dépend de leur appui, respectent plus rigoureusement la ligne du parti. Les ministres eux-mêmes, sensibles aux conséquences que pourrait entraîner leur éloignement par rapport aux préoccupations des simples députés du parti, prêtent plus volontiers l'oreille aux opinions de ceux-ci. Il s'ensuit une plus grande cohérence à l'intérieur de chaque formation.

Les gouvernements minoritaires présentent, enfin, une autre caractéristique : c'est la dynamique particulière qu'ils impriment aux relations entre les partis. Le risque d'instabilité de la situation — en particulier le risque de devoir à l'improviste se soumettre à une élection — tempère le comportement de la plupart des députés. Les ministres à leur tour, désireux de prévoir les obstacles, prêtent plus d'attention aux préoccupations de tous les députés, et non plus seulement à celles de leurs supporters. Chose étonnante, la concurrence qui s'intensifie entre les partis pousse les ministres à mettre l'accent sur la communication avec les députés et sur la collaboration entre les partis. Au terme d'une étude consacrée à cette méthode plus feutrée, le professeur Ned Franks concluait que, au sein des parlements minoritaires, on voit diminuer le nombre de questions soumises au vote.

Les changements apportés à la procédure et à la pratique

Au cours de la dernière génération, trois changements substantiels apportés au Règlement de la Chambre des Communes y ont introduit de nouveaux éléments, susceptibles d'affecter l'aptitude d'un gouvernement minoritaire à maîtriser le fonctionnement de cette assemblée. Toutefois, ces changements de procédure n'ayant pas encore été mis à l'essai sous un parlement minoritaire, il est difficile d'en prévoir à coup sûr les effets.

Le premier de ces changements, adopté en 1968, stipule que toutes les prévisions budgétaires ministérielles doivent désormais être soumises aux comités permanents concernés. Cette disposition créa quelques problèmes au gouvernement minoritaire de M.Trudeau : en 1973, deux comités exploitèrent ce nouveau pouvoir et votèrent des réductions. Mais le déclenchement d'une élection prévint l'extension de cette pratique.

Le second changement, mis en place en 1983 et confirmé en 1985, accordait aux comités permanents le droit de se réunir quand bon leur semble, durant la session de la Chambre. Les comités se voyaient aussi octroyer le pouvoir de déterminer leur propre ordre du jour, à moins d'avoir reçu de la Chambre une directive qui ait priorité. Ici encore, faute de parlement minoritaire depuis l'adoption de ces changements, l'effet de ces derniers n'a pu être vérifié.

Une troisième modification du Règlement, introduite en 1986 et améliorée par la suite, a accru pour les simples députés la possibilité de soumettre à la discussion et au vote leurs propres projets de lois. Cette disposition a substantiellement élargi le champ d'action des simples députés ainsi que leur aire d'influence.

Le Parti libéral, dans son Livre rouge de 1993, s'engageait à n'adopter aucune ligne de conduite en ce qui concerne l'action des simples députés; le Parti ayant respecté cet engagement, les simples députés se sont habitués, des deux côtés de la Chambre, à une certaine indépendance. L'effet combiné des divers changements apportés à la procédure et à la pratique parlementaires est difficile à prévoir, surtout dans le cas d'un gouvernement minoritaire.

Conséquences du droit des comités permanents de se réunir à leur gré

Jusqu'à 1983, les comités permanents n'avaient le droit de se réunir que s'ils avaient reçu de la Chambre des communes un ordre de renvoi dont l'initiative devait, en pratique, venir du gouvernement. Ces ordres établissaient avec précision le mandat de chaque comité, et celui-ci était tenu de n'aborder que des questions relevant de sa compétence. Exception faite pour le renvoi automatique, effectué chaque année à tous les comités, des prévisions budgétaires des ministère concernés (disposition qui entra en vigueur en 1968), seuls un ou deux des comités étaient normalement autorisés à se réunir en tout temps. Ainsi, sous le gouvernement minoritaire de 1972-1974, le whip du parti gouvernemental put sans difficulté maîtriser le déroulement des travaux dans les quelques comités qui se réunissaient alors.

Il convient de noter ici que, après l'élection de 1972, le gouvernement chercha malgré tout à renforcer sa position au sein des comités, en invitant l'opposition officielle à choisir elle-même les présidents de plusieurs d'entre eux. Comme les présidents de comités n'ont droit de vote qu'en cas d'égalité des voix, l'objectif consistait à réduire le nombre de voix de l'opposition et à augmenter celui du gouvernement, ce qui amenuisait le risque de votes adverses. Consciente du piège ainsi tendu, la direction du Parti conservateur rejeta l'offre — même si l'un de ses députés, Jack Horner, rompit les rangs et accepta la présidence du comité des Transports.

La situation se trouva transformée lorsque la Chambre adopta les recommandations du comité Lefebvre (de 1983) et du comité McGrath (de 1985). Il s'agissait, notamment, de permettre aux comités permanents de décider eux-mêmes la tenue de leurs réunions, d'en choisir la date et d'en établir l'ordre du jour. Devant la constante augmentation des affaires traitées en Chambre, la plupart des quelque 20 comités se réunissent désormais tout au long de la session parlementaire. Sans compter que presque tous les projets de lois sont maintenant renvoyés pour être révisés en comité. Depuis l'adoption de ces nouvelles pratiques, le gouvernement en place détient la majorité au sein de chaque comité et, grâce à une stricte discipline de parti, les amendements ne sont généralement adoptés en comité que si le ministre responsable a donné le feu vert aux députés.

Mais un parlement minoritaire pourrait faire face à une tout autre situation. Les conséquences dépendraient toutefois d'un certain nombre de facteurs : la taille de la minorité, le nombre et la taille des partis formant l'opposition, leurs orientations respectives, ainsi que les calculs stratégiques de chacun d'eux. Comme nous l'avons observé plus haut, chaque parlement minoritaire a connu une relative stabilité tant et aussi longtemps qu'un parti d'opposition assuré d'un nombre suffisant de votes jugeait dans son intérêt de collaborer avec le gouvernement.

Ces réserves prises en compte, la liste qui suit nous permet d'entrevoir quelques transformations possibles du rôle des simples députés – en même temps qu'elle souligne certaines équivoques et certaines difficultés auxquelles un gouvernement minoritaire pourrait se heurter, maintenant que les comités ont le pouvoir de se réunir en tout temps durant les sessions de la Chambre.

- L'élection des présidents de comités pourrait échapper au contrôle des autorités gouvernementales — à moins que les leaders parlementaires des différents partis veuillent et puissent s'entendre sur le partage des présidences en question. Faute d'une telle entente, on pourrait s'en remettre à des élections en bonne et due forme décidées par les membres de chaque comité — plutôt qu'à des nominations décidées par la direction du parti gouvernemental, comme cela se fait dans les gouvernements majoritaires. Il reste difficile de prévoir la dynamique qu'instaurerait un authentique processus électoral.

- Nous avons noté plus haut la tendance, que les ministres ont jusqu'ici manifestée au sein des gouvernements minoritaires, à mieux écouter les opinions et préoccupations des députés des divers partis et à y mieux répondre, s'évitant ainsi des rebondissements inattendus. Forts de cette tendance, les comités pourraient exercer sous un gouvernement minoritaire plus d'influence que sous un gouvernement majoritaire. Ministres et hautes fonctionnaires se sentiraient tenus de fournir plus d'information qu'ils ne le font au sein d'un parlement majoritaire; ils consacreraient plus de temps et d'énergie à comparaître devant les comités, pour prouver aux députés le bien-fondé des projets de lois et des politiques mis de l'avant par le gouvernement.

- Même si on en arrivait à une entente pratique avec un ou deux partis d'opposition, il demeurerait difficile, pour le leader et le whip du parti gouvernemental, d'exercer, dans un parlement minoritaire, la même surveillance et la même mainmise que dans un gouvernement majoritaire sur les

activités d'une vingtaine de comités qui se réunissent régulièrement et qui possèdent chacun leur dynamique propre. Quels que soient les termes de l'entente conclue avec un parti d'opposition, on peut se demander si tous les délégués de ce parti au sein de tous les comités comprendraient assez clairement une telle entente pour que l'on puisse, en toutes circonstances, compter sur eux pour former équipe avec les députés du parti au pouvoir. Si l'on veut éviter les décisions ou actions inopportunes de la part des comités, une certaine part de responsabilité doit incomber au ministre et aux hauts fonctionnaires de qui relève chacun de ces comités.

- Dans l'hypothèse où un gouvernement minoritaire, pour s'assurer des votes, choisirait d'offrir aux partis d'opposition quelques présidences de comités et où l'offre serait acceptée, ces comités gagneraient en autonomie.

- Un gouvernement minoritaire aurait à relever un défi particulièrement ardu si les comités s'employaient à amender ses projets de lois dans un sens contraire à ses politiques. Il lui serait même difficile de recourir à la solution prévue par le Règlement de la Chambre, et qui consiste pour le gouvernement à rétablir sa propre version lors de la présentation du rapport. Puisqu'en effet le Règlement autorise la présentation de sous-amendements sans préavis, les partis d'opposition pourraient déjouer ainsi tous les moyens que le gouvernement mettrait en œuvre pour rectifier le tir. On l'a vu par les marathons qui ont marqué, il y a peu, l'étude des amendements apportés à l'Entente avec les Nisga'a ou au projet de loi sur la clarté référendaire : l'opposition a déterré une arme puissante, en soumettant de nombreux amendements lors de la présentation du rapport. Qui plus est, la pratique habituelle des gouvernements majoritaires — qui consiste à reporter jusqu'à la présentation du rapport la période de discussion — ne résoudrait pas le problème : un parti d'opposition, même prêt à faire équipe avec un gouvernement minoritaire, aurait sans doute des réticences à approuver la limitation des débats. Le gouvernement minoritaire s'exposerait ainsi à la prolongation du débat lors de la présentation du rapport, sans même avoir l'assurance de retrouver, en bout de ligne, la version qu'il préfère de son projet de loi.

Conséquences de l'examen des prévisions budgétaires par les comités permanents

Les deux gouvernement minoritaires dirigés par M. Pearson avaient éprouvé de plus en plus de difficulté à faire approuver par le Parlement leurs prévisions

budgétaires. Aussi la Chambre des communes convint-elle unanimement, en 1968, de référer les prévisions budgétaires de tous les ministères aux comités permanents respectifs, plutôt que de les soumettre au comité des Crédits – lequel, composé de l'ensemble des députés, avait droit de regard sur les projets de dépenses publiques. Un comité spécial sur la procédure et l'organisation avait déjà convenu que les modes traditionnels d'affectation des crédits, en plus d'être archaïques et répétitifs, exigeaient un temps énorme sans permettre une véritable étude des prévisions. L'opposition conclut que trois mois suffirait aux comités permanents pour tenir leurs réunions, avec pouvoir de faire témoigner des experts, et étudier à fond les projets de dépenses. Dans la pratique toutefois, en régime de gouvernement majoritaire, l'opposition s'en est tirée encore plus mal qu'à l'époque où les prévisions budgétaires étaient soumises au comité des Crédits. Il s'est avéré difficile d'amener les ministres à comparaître devant les comités permanents; et, lorsqu'ils y viennent, c'est pour quitter dès qu'est écoulé le temps imparti à la réunion. Encore plus contraignante est la règle selon laquelle les comités permanents, faute de passer au vote avant la fin du mois de mai, sont réputés avoir renvoyé les prévisions à la Chambre sans aucune modification. De sorte que, depuis ce changement de procédure, les prévisions ministérielles ne font l'objet que d'un examen superficiel. La discipline de parti a joué à cet égard un rôle encore plus déterminant : depuis la réforme de 1968 (exception faite pour le gouvernement minoritaire de 1972-1974), pas un seul dollar des budgets proposés par les divers ministères n'a été retranché ou déplacé par le vote d'un comité.

Le gouvernement minoritaire de 1972-1974 fut le premier à subir les coupes pratiquées, à des postes budgétaires précis, par les comités permanents concernés. C'est ainsi qu'en 1973 un comité réduisit de 1 000 $ le crédit no 50 (le salaire du président de la SRC), tandis qu'un autre comité réduisait d'environ 10 p. 100 le crédit no 1 (ministère du Solliciteur général). Les représentants de l'opposition, tous partis confondus, avaient convenu de réduire le budget administratif de ce dernier ministère, pour exprimer leur mécontentement face à sa politique de libération conditionnelle.

Dans le premier cas, le gouvernement en place décida d'entériner la décision du comité. Il parut même heureux de rappeler au président de la SRC que cet organisme devait se soumettre à ses maîtres politiques.

Dans le cas du ministère du Solliciteur général, la réaction au geste du comité fut bien différente. La modification apportée en 1968 au Règlement permettait à la Chambre d'accepter ou de rejeter les rapports que les comités produisaient au sujet des prévisions budgétaires. Cela fournissait au gouvernement l'occasion, qu'il saisit, de propo-ser le rétablissement des chiffres amputés par le comité. Les partis d'opposition, qui s'étaient entendus sur la coupe, n'avaient dès

lors qu'une alternative : ou bien renverser le vote par lequel ils avaient amputé le budget ministériel (ce qui risquerait de faire tomber le gouvernement), ou bien acquiescer au rétablissement dudit budget. Le gouvernement, pour éviter tout risque de défaite, mit à profita l'étroite collaboration qu'il avait maintenue avec le NPD tout au long de ce parlement et le persuada d'accepter que soit renversée la décision du comité.

Que seulement deux comités se soient permis en 1973 de toucher aux prévisions budgétaires qu'on leur soumettait, la chose n'a rien d'étonnant : tous manquaient d'expérience, et aucun précédent n'avait balisé leur route. Ajoutons que l'étroite collaboration instaurée entre le gouvernement libéral et le NPD inclinait les membres néo-démocrates du comité à chercher un terrain d'entente avec leurs collègues libéraux. Ils n'en eurent pas l'occasion l'année suivante : l'élection fut déclenchée en 1974, avant que les comités ne soient appelés à faire rapport sur les prévisions budgétaires.

Un grave problème surgit à la fin de l'automne 1979, durant les deux mois du 31e Parlement où le gouvernement se trouvait en minorité : au cours de l'étude des budgets supplémentaires, le comité assigné aux prévisions diverses rejeta les crédits 1 à 25 du Conseil du Trésor. On ne put cependant pas terminer le processus avant la dissolution du Parlement, si bien que l'imbroglio créé par les votes du comité ne connut jamais son dénouement. Depuis lors, quatre gouvernements majoritaires se sont succédé, et la discipline de parti a conduit tous les comités à approuver les prévisions budgétaires sans y rien changer.

Quelles conséquences un tel mode d'approbation des prévisions ministérielles entraînerait-il aujourd'hui sous un gouvernement minoritaire ? La chose est difficile à prévoir. Il faudrait prendre en compte la taille du parti minoritaire, le nombre des partis d'opposition ainsi que la taille, les orientations et les calculs de chacun d'eux. Un autre facteur pourrait influencer la façon dont les comités traiteraient les prévisions budgétaires : c'est l'intérêt que les membres de chaque comité porteraient aux travaux de celui-ci. Forts d'un intérêt commun, les membres du comité pourraient s'entendre pour discuter avec le ministre responsable. C'est un peu ce qui se passa lorsque, sous un gouvernement Trudeau, les députés libéraux du Québec et des provinces de l'Atlantique, pour obtenir une bonification des prestations d'assurance-chômage dans des régions qui en avaient particulièrement besoin, laissèrent entendre (sans jamais aller jusqu'à la menace) qu'ils pourraient se ranger avec les représentants de l'opposition et voter contre le projet de loi.

Une chose est claire : il existe désormais des précédents établissant que, sous un gouvernement minoritaire, le vote des comités peut modifier les prévisions ministérielles. On peut s'attendre à ce que, au sein des comités, les représentants de l'opposition proposent la réduction ou la réaffectation de certains

fonds. Dans les cas où de telles propositions touchent une large collectivité économique ou une vaste région du pays, le ministre et ses hauts fonctionnaires se verront presser de justifier leurs prévisions. Selon la réaction du gouvernement, les délégués de celui-ci au sein du comité concerné pourraient exercer de nouvelles pressions sur le ministre responsable, pour qu'il accepte telle modification de ses prévisions. Un refus de sa part, joint à l'insistance du comité, pourrait placer le gouvernement devant un dilemme : ou bien accepter le rapport du comité, ou bien demander le rétablissement des prévisions initiales (avec le risque d'être défait). Et si le gouvernement échouait dans ses efforts pour obtenir le retour à ses prévisions initiales ? Les conséquences dépendraient de l'équilibre des forces en présence à la Chambre. Comme l'a établi en 1968 le gouvernement Pearson, le rejet d'un article d'un projet de loi n'entraîne pas nécessairement la chute du gouvernement sur une question de confiance. En fait, cela pourrait même asseoir l'autorité du Parlement.

L'élargissement du rôle des simples députés

À partir de 1986, une série de modifications apportées au Règlement sont venues élargir et valoriser le rôle des simples députés. Les modifications ont ouvert à ces derniers un troisième domaine, susceptible de compliquer légèrement la situation d'un gouvernement minoritaire. Il était très rare, auparavant, qu'un projet de loi ou une motion présentés par un simple député parviennent jusqu'au stade du vote; et l'on avait moins souvent qu'aujourd'hui l'occasion de débattre de telles questions. Mais les députés, tous partis confondus, réclamaient de plus en plus que l'on multipliât pour eux les chances de soumettre à la Chambre leurs propres projets de lois; si bien qu'on a allégé progressivement les règles qui encadraient cette pratique.

En conséquence, on a vu augmenter quelque peu le nombre des projets de lois soumis par des députés et adoptés par la Chambre. Une décision du Parti libéral y a largement contribué : formulée dans le *Livre rouge* de 1993, elle engageait le parti à n'imposer à ses députés aucune ligne de conduite à l'égard de ces projets de lois. Même si certains ministres concernés ont parfois pressé les membres de leur parti de voter pour ou contre tel ou tel de ces projets, on a respecté l'engagement de ne pas faire intervenir le whip : les députés du parti au pouvoir sont restés libres, en dernière analyse, de passer outre à l'avis du ministre et de voter à leur guise.

Les partis d'opposition, jusqu'à un certain point, ont fait leur la position du gouvernement libéral. Les députés ont apprécié la liberté, qui leur était enfin accordée, de porter leur propre jugement sur les projets de lois que présentent leurs collègues. Et cette pratique, sans être inscrite dans aucun règlement, est en

voie de devenir coutume. Un gouvernement minoritaire pourrait trouver cette nouvelle pratique embarrassante advenant que les partis d'opposition arrivent à unir leurs forces et se mettent à exploiter cette disposition pour soumettre des projets de lois préconisant des politiques contraires à celles du gouvernement. L'hypothèse, si peu probable qu'elle soit, reste concevable. Un gouvernement minoritaire qui y serait confronté pourrait décider d'adopter une « ligne de parti », à laquelle il presserait ses députés de se conformer; il les priverait ainsi d'une occasion de décider par eux-mêmes. Quant aux députés de l'opposition, à supposer qu'ils réussissent à s'entendre entre eux, ils disposeraient du nombre de votes nécessaires à leur victoire, quelle que soit la position du gouvernement.

Perspectives d'avenir

Ayant à l'esprit cette toile de fond historique ainsi que l'évolution récente des règles du jeu, on peut se poser la question suivante : comment un parlement minoritaire fonctionnerait-il dans le contexte actuel ? Les facteurs clés seraient le nombre de siège dont disposera le parti au pouvoir et le nombre de députés que chacun des autres partis aura fait élire. Comme cette information restera inconnue tant qu'une élection n'aura pas mis en selle un parlement minoritaire, le mieux que l'on puisse faire pour l'instant est de supputer les implications d'un certain nombre de scénarios.

La situation la plus stable, la plus prévisible et la plus facile à gérer serait celle où, les libéraux étant réélus avec une quasi-majorité, le NPD aurait assez de sièges pour constituer avec eux une majorité. Déjà quelques députés néo-démocrates, nostalgiques du parlement de 1972, voient dans une nouvelle alliance avec les libéraux un moyen d'infléchir vers la gauche le programme politique du pays. À moins que les conservateurs ne fassent élire assez de députés pour offrir un autre type de majorité (dans lequel cas le gouvernement libéral aurait le choix entre la droite et la gauche), le NPD pourrait exercer une influence assez forte. Si, à défaut de députés néo-démocrates, les députés conservateurs étaient assez nombreux pour former avec les libéraux une majorité, alors la nouvelle dynamique pourrait faire glisser vers la droite le paysage politique.

Si l'élection ne laisse ni aux seuls néo-démocrates ni aux seuls conservateurs un nombre de sièges suffisant pour se joindre aux libéraux et constituer une majorité, on peut envisager un autre scénario, où la collaboration des libéraux avec ces deux partis minoritaires dégagerait une majorité. En termes d'orientation politique, néo-démocrates et conservateurs ne sont certes pas des alliés naturels. Mais, pour éviter de précipiter une élection, les uns et les autres pourraient décider d'appuyer

un gouvernement libéral. Reste que, dans les circonstances, un tel scénario serait moins stable — et plus difficile à gérer pour les chefs des partis impliqués.

On peut, dans un troisième scénario, imaginer que ni le NPD, ni le Parti progressiste-conservateur ni la réunion de ces deux partis n'apporteraient au Parti libéral le nombre de voix nécessaire pour se maintenir au pouvoir. Un tel parlement serait nettement plus imprévisible et plus instable. Chaque chef de parti commencerait par sonder l'humeur publique, tenterait de mettre au point sa stratégie, tout en prenant soin de ne pas créer de situation qui pourrait précipiter le déclenchement d'une élection. Dans une telle conjoncture, un gouvernement libéral minoritaire pourrait probablement, pendant quelques mois, obtenir l'appui d'un des autres partis : le Bloc québécois pour les projets de lois inspirés de la gauche, ou l'Alliance canadienne pour les projets plus à droite. Mais on voit mal comment un tel parlement pourrait durer. L'état des relations personnelles entre les chefs des trois partis se prêterait sans doute mal aux discussions préliminaires — seules capables de susciter une entente durable sur les ajustements dont tout avant-projet de loi a besoin pour emporter l'adhésion de l'un ou l'autre des partis alliés. On voit mal, du reste, comment l'un de ceux-ci accepterait longtemps d'appuyer un gouvernement libéral minoritaire.

Si l'Alliance canadienne devait en fin de compte faire élire le plus fort contingent de députés, on se trouverait en présence d'un quatrième scénario. Le Bloc, malgré l'écart idéologique qui le sépare de l'Alliance, pourrait décider d'appuyer cette dernière, ne fût-ce que pour affaiblir les libéraux. Comme M. Diefenbaker en 1957, l'Alliance se placerait sous le signe de la collaboration et de la raison, espérant projeter dans le public une image favorable, susceptible de se traduire en une majorité lors d'une autre élection. La vie d'un tel parlement serait sans doute de courte durée, car les divergences entre les deux partis quant aux orientations sociales et économiques rendraient de plus en plus ardue leur collaboration.

Il n'est pas facile de prédire la façon dont fonctionnerait tel ou tel type de parlement minoritaire. Cela vient en particulier des nouvelles règles adoptées au cours des 30 dernières années et que nous venons de décrire succinctement. Nous avons montré comment, par le passé, la situation de gouvernement minoritaire a conduit les dirigeants et les membres de tous les partis représentés aux Communes à user de prudence pour éviter, parfois, de faire chavirer la barque. Autrefois, l'action se déroulait presque entièrement à la Chambre, et le nombre des activités restait limité. Cela réduisait au minimum le risque d'incidents : la direction de chaque parti voyait à tout et pouvait écarter tous les périls.

Aujourd'hui au contraire, maintenant qu'une vingtaine de comités différents se réunit une ou deux fois la semaine, il se peut fort bien que les représentants des partis au sein de ces comités, trouvant un terrain d'entente commun,

approuvent telle modification des prévisions ministérielles ou tel amendement à un projet de loi. Dans ce contexte, la direction du parti au pouvoir trouvera-t-elle des alliés prêts à renverser en Chambre la décision prise en comité ? Dans l'incertitude, la direction du parti osera-t-elle essayer de renverser la décision d'un comité, sachant qu'un échec pourrait conduire à la chute du gouvernement ou au déclenchement d'une nouvelle élection ?

Devant tant d'inconnus, impossible de prédire le fonctionnement d'un éventuel parlement minoritaire. On peut cependant prévoir que, selon certains scénarios, le rôle élargi désormais reconnu aux comités pourrait fournir, à des députés en quête de terrains d'entente par-delà les lignes de partis, l'occasion d'énoncer des politiques d'intérêt commun. Pour cela, il ne suffira pas d'avoir un gouvernement minoritaire qui ne dispose pas d'un allié muni des sièges nécessaires pour former avec lui une majorité. Il faudra aussi que les membres des comités, fortement motivés en faveur de causes communes, sachent mettre de côté les rivalités partisanes qui les opposent en Chambre.

Par-delà les incertitudes de toutes sortes qui planeraient sur un parlement minoritaire, les changements instaurés au cours des 30 dernières années dans les pratiques parlementaires apportent un élément nouveau et intéressant : la possibilité d'élargir et de rehausser le rôle des simples députés. Une telle évolution pourrait imprimer au parlementarisme canadien une nouvelle et formidable dynamique. Mais, tant qu'une élection n'aura pas mis en place un parlement minoritaire, nous en serons réduits aux hypothèses quant au fonctionnement de celui-ci.